

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

– Sektion Rechtswissenschaft –

Nr. 282

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professeur Jean-Denis Mouton

Directeur du Centre Européen Universitaire, Nancy

La citoyenneté de l'Union : passé, présent et avenir

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 25. April 1995

La citoyenneté de l'Union : passé, présent et avenir

La citoyenneté de l'Union est apparue comme l'une des principales nouveautés apportées par le Traité de Maastricht. Il faut dire qu'en introduisant une telle notion dans le système de la construction européenne, les Etats membres de l'Union rapprochaient, en apparence, cet "objet politique non identifié" de cette forme d'organisation politique bien connue qu'est l'Etat, tant il est vrai que la citoyenneté est historiquement liée à la nationalité, et donc au lien qui rattache l'individu à l'Etat.

Pourtant cette citoyenneté de l'Union, à y regarder de plus près, et en tenant compte de ses antécédents communautaires et de ses développements récents, n'est pas la révolution que l'on pourrait croire.

D'une part, elle se situe dans le prolongement d'une citoyenneté communautaire peu à peu forgée (I) ; d'autre part, elle présente des caractéristiques qui n'en font pas une réalité vraiment autonome (II). Peut-on penser que les perspectives ouvertes par la CIG de 1996 permettront un développement de cette citoyenneté de l'Union ? En conclusion, nous tenterons d'ébaucher ces perspectives.

I. Une citoyenneté communautaire

Alors que les traités fondamentaux des Communautés européennes ne contenaient pas une telle notion, les institutions communautaires, et au premier rang la Cour de justice, allaient peu à peu la faire émerger, d'une manière que je qualifierai de fonctionnelle. Le ressortissant communautaire allait se voir octroyer des droits dont certains évoquent une citoyenneté communautaire (I.1). De plus, à certains égards, la notion même de citoyenneté communautaire apparut aussi avant le traité de Maastricht (I.2).

1. Le ressortissant communautaire et les droits de citoyenneté

Le ressortissant communautaire, c'est-à-dire le ressortissant d'un des Etats membres de la Communauté se trouvant dans une situation régie

par le droit communautaire, s'est vu conférer des droits dont certains étaient traditionnellement liés à la citoyenneté nationale. La communautarisation de ces droits permet donc d'y voir l'amorce d'une véritable citoyenneté communautaire.

1.1 La libre circulation des personnes

La libre circulation comporte un ensemble de droits qui sont au coeur même de la citoyenneté nationale. Leur communautarisation apparaît donc tout à fait remarquable. Cette communautarisation joue dans deux directions : d'une part les ressortissants d'Etats membres peuvent dorénavant exercer ces droits à peu près comme les ressortissants de l'Etat territorial ; mais d'autre part, ce sont les droits des ressortissants à l'égard de leur propre Etat qui se sont vus également communautarisés.

1.1.1 La libre circulation des ressortissants des autres Etats membres

• Le droit d'entrée sur le territoire des autres Etats a été principalement réglé par les directives 68/360¹ et 73/148² ; mais la Cour de justice a construit une jurisprudence visant à permettre un franchissement des frontières le plus facile possible. Je me contenterai d'évoquer à ce sujet deux arrêts ; dans l'arrêt *Pieck*³, la Cour constate que la simple présentation du passeport ou de la carte d'identité en cours de validité s'oppose à toutes formalités supplémentaires ; et dans l'arrêt *Commission c/Pays-Bas*⁴, elle considère que le ressortissant communautaire qui entre sur le territoire d'un Etat n'a pas à justifier son appartenance à l'une des catégories de personnes visées par les articles 48, 52 et 59 du

¹ Directive 68/360/CEE du Conseil relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, JO n° L 257/13 du 19.10.68.

² Directive 73/148 CEE du Conseil relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, JO n° L 172/14 du 28.6.73.

³ Arrêt *Regina/Pieck* du 03/07/1980, Affaire 157/79, Rec. 1980, p. 2171.

⁴ Arrêt *Commission c/Royaume des Pays-Bas* du 30/5/1991, Affaire C-68/89, Rec. 1991, p. I-2637.

posé que rentrait dans le champ du droit communautaire tout ressortissant d'un Etat membre souhaitant exercer une activité salariée et effective (voir arrêt *Levin*⁸) ; puis dans un arrêt du 26/02/1991 (*Antonissen*⁹), elle considère que la libre circulation des travailleurs implique le droit pour les ressortissants communautaires de circuler librement sur le territoire des Etats membres et d'y séjourner afin de rechercher un emploi, ce qui entraîne le droit de disposer d'un délai raisonnable de séjour ;

• s'agissant du droit de séjour de longue durée, il a connu un élargissement tout à fait remarquable de ses bénéficiaires. Grâce à la jurisprudence d'abord, mais surtout par les trois directives de juin 1990, le droit de séjour a été élargi à des catégories de personnes n'ayant pas de lien avec l'exercice d'une activité économique : que ce soit les retraités, les étudiants ou toute autre catégorie. Sur la question du droit de séjour de longue durée, l'arrêt *Giagounidis*¹⁰ est aussi important que l'arrêt *Cowan*, dans le sens que la Cour fait prédominer ici le droit de séjour du ressortissant communautaire au détriment de la citoyenneté nationale traditionnelle. Le fait que la Grèce ait refusé à un de ses ressortissants de prolonger son passeport, par sanction pour non respect de ses obligations militaires, n'autorise pas l'Allemagne, Etat dans lequel il réside, à lui refuser un titre de séjour de longue durée.

1.1.2 La libre circulation des ressortissants vis à vis de leur propre Etat

• Concernant le droit de sortie de son propre territoire, la communautarisation a été réalisée tout d'abord par la directive du Conseil du 15/10/1968¹¹ qui reconnaît aux ressortissants des Etats membres le droit

⁸ Arrêt *Levin/Royaume des Pays-Bas (Staatssecretaris van Justitie)* du 23/03/1982, Affaire 53/81, Rec. 1982, p. 1035.

⁹ Arrêt *Antonissen, Gustav Desiderius (ex parte), Royaume-Uni (The Queen)/Immigration Appeal Tribunal*, Affaire C-292/89, Rec. 1991, p. 745.

¹⁰ Arrêt *Giagounidis, Panagiotis/Stadt Reutlingen - Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* du 05/03/91, Affaire C-376, Rec. 1991, p. 1069.

¹¹ Voir note 1.

de quitter leur territoire en vue d'accéder à une activité sur le territoire d'un autre Etat membre ; ceci implique la suppression des visas de sortie ; puis la Cour de Luxembourg a interprété le droit de circulation dans la Communauté de manière que les Etats ne puissent maintenir des réglementations nationales qui auraient pour effet de limiter la libre circulation des personnes (voir arrêt *Luisi et Carbone*¹²).

• Mais la communautarisation réalisé par l'arrêt *Singh*¹³ est plus remarquable encore, du point de vue de l'amorce d'une véritable citoyenneté communautaire. Il s'agissait ici d'une affaire dans laquelle le ressortissant d'un Etat membre invoquait le statut communautaire à l'encontre de son propre Etat. Une femme britannique revient au Royaume-Uni pour s'établir en vue d'exercer une activité commerciale, après avoir travaillé à titre salarié, durant quelques années, en Allemagne. Le gouvernement britannique ne pourra objecter que le droit revendiqué, celui d'entrer sur son propre Etat territorial, faisait partie des droits les plus fondamentaux liés à la citoyenneté nationale, pour écarter le bénéfice du statut communautaire. Certes l'enjeu est ici tout à fait circonstanciel : cette ressortissante invoquait une re-entrée sur le territoire du Royaume-Uni, au titre du droit communautaire pour que son conjoint, ressortissant d'un Etat tiers, pût lui-même être régi par le droit communautaire (ce qui modifiait la possibilité pour le Royaume-Uni de l'expulser dans l'avenir). Mais en acceptant cette argumentation la Cour de justice fait prédominer un droit du ressortissant communautaire sur une des libertés publiques du citoyen national.

1.2 L'accès aux emplois publics

La jurisprudence de la Cour de Luxembourg visant à ouvrir les emplois publics aux ressortissants communautaires est particulièrement révélatrice de la construction d'une citoyenneté communautaire. Considérant que l'accès aux emplois publics est évidemment très lié à la citoyenneté

¹² Arrêt *Luisi, Graziana et Carbone, Giuseppe/Ministero del Tesoro* du 31/08/1984, Affaire 26/83 et 286/82, Rec. 1984, p. 377.

¹³ Arrêt *Singh, Surinder/Secretary of State for Home Department (ex parte), Royaume-Uni (The Queen)* du 07/07/1992, Affaire C 370/90, Rec. 1992, P. I-4265.

nationale, les auteurs du traité de Rome ont excepté ce type d'emplois de la libre circulation des travailleurs : tel est le sens de l'article 48, paragraphe 4.

Malgré son caractère explicite, la Cour de justice allait peut à peu réduire cette exception ; elle le fit en adoptant une acception communautaire et restrictive de la notion d'emploi dans l'administration publique, considérant qu'une telle notion supposait une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique, et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. L'arrêt du 03/07/1986, *Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg*¹⁴, est particulièrement intéressant, mettant en cause le refus par les autorités du Land de permettre à un ressortissant britannique d'accéder à un stage préparatoire à un examen d'aptitude à une carrière d'enseignant, pour la raison que le préambule de la loi relative à la fonction publique exigeait la citoyenneté allemande. La Cour tout en réaffirmant que la notion d'emploi dans l'administration publique "supposait l'existence d'un rapport de solidarité, à l'égard de l'Etat, fondement du lien de nationalité", estime que le Land ne peut refuser l'accès à l'emploi en question. Cet arrêt, en même temps qu'il illustre un aspect important de la formation d'une citoyenneté communautaire, en montre également les limites. Il n'empêche que sous l'impulsion de la Cour, la Commission est venue préciser les emplois qui répondaient à cette exigence d'un rapport de solidarité : ce faisant, ils sont devenus une véritable exception à ce que l'on peut considérer dorénavant comme le droit d'accès des ressortissants communautaires aux emplois publics.

Ainsi le statut communautaire dont bénéficie le ressortissant communautaire englobe des droits qui sont liés à la citoyenneté nationale. De ce point de vue la construction européenne, sous l'impulsion principalement de la Cour de justice de Luxembourg, a vu l'émergence d'une citoyenneté communautaire fonctionnelle. Evidemment cette citoyenneté reste limitée dans son contenu et n'aborde pas notamment le terrain des droits proprement politiques. Il n'empêche que le bénéfice de tels droits a été débattu avant le Traité de Maastricht et qu'ainsi une citoyenneté

¹⁴ Arrêt *Lawrie-Blum, Deborah/Land Baden-Württemberg*, Affaire 66/85, Rec. 1986, p. 2121.

idée par l'adoption par le Conseil, le Parlement européen et la Commission de la Déclaration commune du 05/04/1977¹⁷ et enfin par la référence aux droits fondamentaux dans la préambule du Traité sur l'Acte Unique Européen.

C'est donc par rapport à cette amorce d'une citoyenneté communautaire qu'il convient de juger l'apport de la citoyenneté de l'Union.

II. La citoyenneté de l'Union

La citoyenneté de l'Union se situe fondamentalement dans le prolongement de la citoyenneté communautaire dans la mesure, où comme celle-ci, elle est, par rapport à la citoyenneté nationale, une citoyenneté de superposition (II.1). Certes son contenu, à savoir les droits du citoyen de l'Union, marque un progrès par rapport à la citoyenneté communautaire ; mais ce progrès reste somme toute limité (II.2).

1. Une citoyenneté de superposition

Citoyenneté de superposition par rapport à la citoyenneté nationale, la citoyenneté de l'Union l'est de deux points de vue : par le fait que la nationalité d'un des Etats membres de l'Union est une condition de la citoyenneté ; par le fait aussi que la citoyenneté n'interfère en aucune manière avec la citoyenneté nationale qui demeure.

1.1 La nationalité, condition de la citoyenneté

L'article 8, paragraphe 1 du Traité sur l'Union précise "est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre". La façon dont est déterminée la nationalité contribue paradoxalement, à un moment où est reconnue solennellement une citoyenneté au niveau de l'Union, à affirmer la pérennité de la citoyenneté nationale. En effet selon la Déclaration relative à la nationalité d'un Etat membre contenu dans l'Acte final du Traité sur l'Union, "chaque fois que le traité insti-

¹⁷ Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, JO n° C 103/1 du 27.04.77.

être prétendu que la reconnaissance d'un droit d'accès et de séjour au profit du citoyen de l'Union aurait pour effet de remettre en cause les conditions restrictives contenues dans du droit dérivé, fondé sur d'autres dispositions des traités.

Ensuite, pour ce qui concerne le développement futur de ce droit communautaire, l'exigence d'unanimité au sein du Conseil des Ministres posée par l'article 8 A rend hypothétique toute modification radicale du contenu de la liberté de circulation.

La liberté de circulation du citoyen, pour être une modification symbolique importante, ne se traduit cependant donc pas par un bouleversement par rapport à la liberté de circulation du ressortissant communautaire.

2.2. Les droits de nature politique

L'article 8 B du Traité sur l'Union ouvre la citoyenneté politique au citoyen de l'Union : celui-ci a le droit, dorénavant, de vote et d'éligibilité aux élections municipales, ainsi qu'aux élections au Parlement européen dans son Etat de résidence.

Cette novation, pour être importante, reste cependant circonscrite : les modalités d'application ayant été respectivement posées par la directive du 19/12/1994¹⁹ et par la directive du 06/12/1993.²⁰

Le principe sur lequel repose ces deux directives est la suppression de l'exigence de nationalité tant en ce qui concerne les élections municipales, qu'en ce qui concerne les élections au Parlement européen. Cette exigence se traduit pas un alignement des conditions de vote et d'éligibilité du citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre Etat membre,

¹⁹ Directive 94/80/CE du Conseil, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, JO n° L 368/38 du 31.12.94.

²⁰ Directive 93/109/CE du Conseil, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants, JO n° L 329/34 du 30.12.93.

sur les conditions auxquelles est soumis le ressortissant de l'Etat où ont lieu les élections. Cependant le renvoi au droit de l'Etat territorial s'accompagne parfois d'un renvoi au droit de l'Etat de nationalité (ainsi les règles d'inéligibilité pour les élections municipales ou encore pour le calcul de la durée de résidence). Ainsi l'ouverture de certains droits politiques aux citoyens de l'Union ne passe pas par une harmonisation des régimes électoraux, ce qui est regrettable pour l'élection au Parlement européen dont on sait que l'instauration d'une procédure électorale uniforme pourrait renforcer son caractère proprement européen, condition d'un sentiment de citoyenneté européenne.

Mais il convient aussi de noter, de ce point de vue, que des restrictions peuvent être apportées à ce principe d'égalité entre nationaux et non nationaux. En particulier la directive sur les élections municipales prévoit la possibilité de réserver aux seuls nationaux les fonctions de chef, adjoint, ou membre du collège directeur de l'exécutif et d'exclure les élus non nationaux de la désignation directe ou indirecte d'une assemblée parlementaire. On sait aussi que, à l'instar de la directive sur les élections européennes, la directive sur les élections municipales permet d'introduire des discriminations en matière de durée de la résidence si le pourcentage de non nationaux atteint au moins 20 % du nombre des citoyens en âge de voter.

Mais, il faut le souligner, cette ouverture de la citoyenneté politique aux citoyens de l'Union indépendamment de la nationalité, reste limitée non seulement du fait de ces modalités d'application, mais aussi et surtout parce qu'elle est limitée dans son champ d'application (on est loin de la conception adoptée par le Parlement européen dans sa résolution du 14/06/1991²¹ qui préconisait l'ouverture de toutes les élections locales au citoyen de l'Union, a fortiori des propositions espagnoles encore plus larges).

Il n'empêche que même si certains Etats pratiquaient déjà cette ouverture de la citoyenneté politique à des résidents non nationaux (Pays-Bas, Danemark, Belgique, Irlande et Espagne), d'autres Etats faisant coïnci-

²¹ Résolution du Parlement européen sur la citoyenneté communautaire (A 3-139/91), JO n° C 183/473 du 15.07.91.

S'agissant de la concrétisation du point de vue externe, ce mécanisme pour n'être pas inconnu du droit international (la Convention de Genève prévoit des représentations diplomatiques communes) supposera cependant une renégociation des conventions bilatérales ou multilatérales ; mais il nécessitera aussi la négociation d'accords intergouvernementaux entre les Etats membres de l'Union eux-mêmes en vertu de l'article J 6 du Traité sur l'Union. Ainsi sa portée effective dépendra de ces accords à venir.

2.4. Le droit de pétition et de recours à un médiateur

Les deux droits posés par l'article 8 D du Traité de la Communauté Européenne introduisent des mécanismes de garantie des droits du citoyen. Ce faisant, ils entretiennent avec la citoyenneté un rapport caractérisé par certaines particularités.

Tout d'abord, il s'agit de droits de citoyenneté au sens où ils permettent au citoyen de l'Union de participer indirectement au pouvoir politique de l'Union : que ce soit par le droit d'adresser une pétition au Parlement européen ou que ce soit par le droit de s'adresser au médiateur lui-même désigné par le Parlement européen. Mais en même temps visant à garantir la protection des droits du citoyen, ces mécanismes de nature politique ont été juridictionnalisés par les articles 138 D et 138 E du Traité de la CE. Les citoyens de l'Union ne peuvent adresser une pétition que sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté et qui le (ou) la concerne directement : ainsi à l'instar de la condition posée par l'article 173 du Traité CE, le droit de pétition apparaît comme un droit individuel servant à protéger un intérêt direct du pétitionnaire ; de même les plaintes dont peut être saisi le médiateur doivent concerner la sauvegarde des droits et intérêts des citoyens.

S'agissant précisément des droits à protéger, ces mécanismes de protection débordent à proprement parler les droits de citoyenneté pour permettre la protection de toute atteinte à des droits ou même à des intérêts du citoyen de l'Union du fait de l'activité des institutions communautaires : c'est donc bien le droit à la protection qui en l'occurrence constitue le droit du citoyen de l'Union. Encore une fois au-delà de sa portée symbolique indéniable, l'importance de ce nouveau droit dépendra de la

portée pratique dont il sera doté. Certes le Parlement européen semble prêt à donner toute sa portée au droit de pétition à l'égard des institutions communautaires et même à l'égard des Etats²²; par ailleurs, la toute récente décision du Parlement relative au statut et aux conditions générales d'exercice des fonctions de médiateur (du 16/05/1995²³) précise que les institutions et organes communautaires mais aussi les autorités des Etats membres doivent fournir tout renseignement utile et lui donner accès au dossier. Mais il conviendra d'attendre la pratique pour apprécier l'importance de cette novation.

Enfin, une autre particularité qu'entretiennent ces droits de protection avec la citoyenneté tient à leurs titulaires : l'article 138 D comme l'article 138 E élargissent le droit de pétition et le droit de saisir le médiateur à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre. Il est certes normal que la protection des personnes contre les atteintes subies du fait des institutions communautaires ne soit pas exclusivement réservée aux nationaux d'un Etat membre de la Communauté. Mais compte-tenu de la coïncidence entre condition de nationalité et citoyenneté de l'Union énoncée par l'article 8 du Traité cet élargissement ne doit pas être considéré comme une mise à l'écart de cette condition pour l'exercice de certains droits de citoyenneté mais plutôt comme une reconnaissance de certains de ces droits à des non citoyens. D'une certaine manière, cette dissociation amène à repenser la relation entre citoyen de l'Union et droits fondamentaux de la personne.

Au terme de cette analyse, il apparaît donc que la reconnaissance d'une citoyenneté de l'Union, tout en n'étant pas négligeable, ne constitue pas une véritable révolution dans la mesure où elle est très largement le prolongement d'une citoyenneté communautaire et où elle ne concurrence pas vraiment la citoyenneté nationale. Peut on penser que la Con-

²² Voir Doc P.E. 200.760 du 2 avril 1992.

²³ Bull. CE 5, 1995, points 1.10.1 et 1.10.2.

férence Intergouvernementale de 1996 aboutira à faire de cette citoyenneté de l'Union un concept et une réalité plus autonomes ?

A un an du début de cette Conférence, il n'est évidemment pas possible de faire des prophéties à ce sujet ni a fortiori d'être très optimiste. Tout au plus, en se plaçant dans une optique réaliste (c'est-à-dire en présupposant ce qui peuvent accepter les Etats à cet égard) peut on évoquer quelques pistes de réflexion.

Il n'est pas interdit de penser que les Etats de l'Union acceptent, sinon d'adopter une Constitution, du moins de faire subir aux textes fondateurs de l'Union et de la Communauté un "toiletage" qui consiste à séparer les dispositions de nature (matérielle) constitutionnelle des autres. Une telle opération inclurait évidemment les dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union dans cet acte fondateur.

Il n'est pas interdit non plus de penser que la personnalité juridique pourrait être reconnue à l'Union, ce qui permettrait de voir dans la citoyenneté de l'Union un rapport juridico-politique entre les individus et celle-ci, différent de celui qu'ils entretenaient avec la Communauté.

Ceci étant, tout dépendra aussi de la volonté (ou de l'absence de volonté) de développer le contenu des droits du citoyen. Si les aspects purement politiques de cette citoyenneté ne seront probablement pas développés, il n'est pas interdit de penser que son contenu social, à une époque où la Communauté est perçue à cet égard plutôt négativement par les opinions publiques nationales, pourrait l'être. Mais en abordant les droits sociaux du citoyen de l'Union, on retrouve la question des droits fondamentaux. Je tiens d'ailleurs à rappeler à ce sujet, que le Traité de Maastricht, en même temps qu'il instituait la citoyenneté de l'Union, faisait une référence particulièrement marquée dans son article F au respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention Européenne des Droits de l'Homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que principes généraux du droit. Cette référence impliquait une constitutionnalisation de l'acquis jurisprudentiel communautaire dont nous avons déjà parlé (tout en ne modifiant pas pour autant la valeur de ces droits, restant des principes généraux).

Quelle pourrait être la position de la CIG à ce sujet ? Il n'est pas exclu de penser qu'enfin l'Union, dotée de la personnalité juridique, adhère à la Convention Européenne des Droits de l'Homme ou bien qu'une liste des droits fondamentaux apparaisse dans cet acte fondateur que j'évoquais. Je voudrais cependant indiquer que ces droits fondamentaux débordent les droits du citoyen de l'Union, défini comme le national d'un des Etats membres de celle-ci. La "citoyenneté européenne", au sens de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, où même de la tradition commune aux Etats membres, déborde *ratione personae* la citoyenneté de l'Union. Le choix qui consisterait à constitutionnaliser les droits du citoyen de l'Union (par une liste), tout en ayant l'avantage d'autonomiser le concept de la citoyenneté de l'Union pourrait être aussi perçu comme accentuant la différenciation entre ce citoyen de première zone, l'euro-citoyen de l'Union, et les individus ressortissants des Etats tiers, protégés quant à eux sur le territoire de l'Union par cette autre citoyenneté européenne.

La citoyenneté de l'Union a décidément du mal à trouver sa place ; il en va pourtant de l'avenir de la construction européenne.